

# RESTAURACIÓN: CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

Por **Martín Becerra**<sup>[1]</sup>

## Introducción

Con medidas adoptadas en el primer mes de gestión y a golpe de decreto, el presidente Mauricio Macri puso en crisis el andamiaje de regulaciones, el modelo de financiamiento y las relaciones entre gobierno y empresas de medios de comunicación que dominó la agenda de su antecesora, Cristina Fernández de Kirchner. Si uno de los objetivos de Macri con estos decretos era aniquilar la insistentemente propagandizada “batalla cultural” kirchnerista, llama la atención la velocidad del nuevo elenco dirigente como también las escasas reacciones de quienes condujeron el Estado hasta diciembre último.

El nuevo presidente no sólo descabezó las autoridades regulatorias de medios audiovisuales (AFSCA) y telecomunicaciones (AFTIC) y las reemplazó por un organismo completamente dependiente del Poder Ejecutivo (ENaCom), sino que modificó sustancialmente las reglas dispuestas por leyes votadas por el Congreso en 2009 y 2014 referidas a límites a la propiedad de licencias de televisión abierta, por cable (los cableoperadores podrán expandirse ahora cuanto quieran o puedan) y radio; extendió la duración y renovó esas licencias y formalizó el permiso de transferencia de licencias entre operadores, algo que la ley audiovisual prohibía pero que igualmente se realizaba tanto a la vista como a espaldas del anterior gobierno. Mediante su Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/15, Macri se comprometió a elaborar una ley “convergente” que contemple la progresiva imbricación de Internet, el sector audiovisual y el de las telecomunicaciones.

El DNU 267 se suma a otros decretos con los que Macri cambió aspectos sustantivos de la legislación previa. Los beneficiarios directos son los grupos audiovisuales más grandes (Clarín es el más visible, pero no es el único) y, aun cuando deberán esperar dos años, los conglomerados telefónicos que reciben el definitivo visto bueno para expandirse a los servicios de televisión de pago, postergando una decisión que con la ley de telecomunicaciones “Argentina Digital” el kirchnerismo había franqueado en diciembre de 2014.

El DNU, así como las declaraciones del presidente y de los más altos funcionarios, manifiestan un examen del pasado y presente del sistema de medios y telecomunicaciones condicionado por la percepción de los (muy pocos) actores preponderantes de ambas industrias. El lugar de futuro que proyecta ese examen es un deseo de reponer la situación de mercado previa a 2009 (es decir, condiciones de un mercado en expansión, con otras condiciones tecnológicas y con un Poder Ejecutivo solidario con las estrategias expansivas de los grupos concentrados)azonada con pizcas de “convergencia” que, a su vez, es concebida de modo rudimentario como el mero cruce entre las industrias audiovisual y de telecomunicaciones y no como el

advenimiento de una cultura digital que trastoca toda la cadena productiva de comunicación.

En efecto, la mayoría de los artículos del DNU refiere a la extensión de las licencias actuales y a la eliminación de obstáculos para una concentración aún mayor del mercado audiovisual. El único eje que puede argumentarse como inspirado en la convergencia es el que dilata por dos años (extensibles a tres) el permiso para que los operadores de telecomunicaciones ingresen al mercado de tv cable, que pasa a ser clasificado como un servicio de telecomunicaciones. Sin embargo, este eje no precisaba de un DNU, sino que bastaba con una resolución de la autoridad regulatoria (antes AFTIC, ahora ENaCom).

Desprovistos de su retórica modernizadora, los cambios tienen un afán conservacionista y restaurador que revela una falla en el diagnóstico del sector, de sus problemas, desafíos y oportunidades. Esa falla en el diagnóstico es reemplazada con lógica voluntarista por el supuesto de que la cesión de las principales variables regulatorias a los grupos hoy dominantes del sector de medios y telecomunicaciones alcanza para resolver la complejidad y las amenazas del sector. El voluntarismo subestima una serie de factores que este artículo analiza. En principio, ni los grupos hoy dominantes conviven ni pueden convivir en armonía, debido a sus intereses contradictorios (y, en algunos casos, mutuamente excluyentes) en varios eslabones de la cadena de producción, transporte, comercialización y exhibición final de flujos de comunicación; ni su actual dominio puede dilatarse por actos voluntarios ni de regulación legal, toda vez que su posición sufre el apremio de otros conglomerados de operación global que desafían los principios conceptuales, políticos y económicos de la regulación dispuesta hasta ahora por Macri.

Los desafíos de un sector crecientemente globalizado, convergente, concentrado, financierizado, conglomerizado y reticular (Arsenault y Castells, 2008) y las obligaciones estatales de proveer al conjunto social (no sólo a los propietarios de medios) del derecho a la libertad de expresión fueron, hasta ahora, desatendidos por las medidas adoptadas a golpe de decreto por el presidente. En todo el mundo resulta problemático armonizar la libertad de expresión, es decir que todo ciudadano ejerza el derecho de recibir, investigar y opinar por cualquier medio de expresión, con el comportamiento convergente de un sector cuya mutación digital trastoca todas las tradiciones regulatorias. Pero no hay indicios de que las modificaciones dispuestas por Macri a espaldas del Congreso reconozcan siquiera el problema. Mal indicio para afrontarlo.

### **El kirchnerismo: un ciclo, dos etapas**

La intención restauradora de Macri pivotea sobre algunos de los errores no forzados de las políticas kirchneristas, en particular de la etapa conducida por la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner. En efecto, más que continuidades, en política de medios existen diferencias sobresalientes entre el gobierno de Néstor Kirchner (mayo de 2003 a diciembre de 2007) y los de su sucesora (diciembre de 2007 a diciembre de 2015). El cambio se manifestó en 2008, tras la disolución de los buenos vínculos que el kirchnerismo había anudado con el Grupo Clarín. En este apartado, breve por razones de espacio, se sintetizan los principales ejes de las políticas de medios del kirchnerismo (un análisis más profundo y ampliado puede leerse en Becerra, 2015a).

Antes, la presidencia de Kirchner respaldó la estructura de medios heredada, en especial la concentración. Comenzó con la promulgación de la ley de bienes culturales en 2003 (cuya autoría es de Eduardo Duhalde), continuó con la extensión de licencias de radio y tv y finalizó, en su último día hábil de mandato (7 de diciembre de 2007), con la fusión de las empresas Cablevisión y Multicanal por parte del Grupo Clarín, en lo que significó también un matrimonio de perspectiva incierta entre el principal multimédios local y David Martínez, de Fintech y hoy accionista de Telecom. La venia oficial para la fusión de las principales cableras, en un negocio que incluye a Fibertel como proveedor de conexión a Internet, consolidó para el Grupo Clarín más del 80% de sus ingresos.

Por razones sobre las que existen especulaciones dispares, en el marco de la llamada “crisis del campo” de 2008 la entonces flamante presidenta Fernández se enfrentó con el Grupo Clarín. El caso Papel Prensa, el cuestionamiento a la legalidad de la firma Fibertel, la creación del Programa *Fútbol para todos*, la adopción de la norma nipo-brasileña de televisión digital terrestre (TDT), la creación de señales audiovisuales estatales temáticas (Encuentro en 2005 y desde 2009 Paka Paka, DeporTV, IncaaTV y Tecnópolis, entre otras) combinadas con la degradación de la línea informativa y de programación política de los medios estatales a la función de propaganda gubernamental, la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, su irregular aplicación y, en 2014, la ley “Argentina Digital”, son resultado de la impetuosa política de medios ejecutada desde entonces.

Estas iniciativas se combinaron con el aumento de la financiación de medios afines al gobierno con recursos públicos a través del dispositivo, usado en forma discriminatoria, de la publicidad oficial. Además, el gobierno impulsó la despenalización de las figuras de calumnias e injurias en casos de interés público y la abolición del desacato, adoptó el ejercicio cotidiano de objetar noticias elaboradas por medios o periodistas opositores y evitó sancionar una ley de acceso a la información pública.

La ley audiovisual de 2009 fue la más discutida de las acciones del kirchnerismo, aunque no la más productiva en sus efectos. Incluía una reserva de un 33% de las frecuencias para estimular el acceso de medios sin fines de lucro a licencias audiovisuales; una moderación de la concentración privada del mercado; exigencias de producción local e independiente; y el mandato de pluralismo para los medios del Estado. Al cabo de seis años, casi ninguno de esos objetivos fue alcanzado (ver Marino et al., 2015; Chequeado, 2013 y Becerra, 2015b), si bien se registraron pequeños avances en la gestión del fondo que la ley preveía para financiar producciones del sector sin fines de lucro, el que siguió mayoritariamente operando en condiciones legales de precariedad dada la falta de convocatoria a concursos. La norma audiovisual fue primero judicializada y luego aplicada selectivamente por el propio gobierno (tal vez la mayor demostración de sesgo fue la aprobación del plan de adecuación del grupo televisivo Telefé (de Telefónica) a la ley, contra lo dispuesto en varios de sus artículos) y, en diciembre de 2014, modificada en uno de sus ejes centrales (la desconcentración) por la ley “Argentina Digital”. En cambio, *Fútbol para Todos* superó el microclima militante e impactó de lleno en las relaciones entre fútbol, política y televisión.

El legado de los dos últimos gobiernos kirchneristas en política de medios puede abordarse en términos fácticos, regulatorios y discursivos. En los tres planos, la producción fue destacada. El kirchnerismo promovió la reorganización del mapa de medios; usó el poder estatal para crear y reconvertir emisoras audiovisuales y empresas gráficas (la mayoría de ellas tan dependiente del aporte discrecional del Estado que hoy se hallan en pleno proceso de liquidación); incidió en sus relaciones económicas,

impulsó leyes medulares, hizo cotidiano y público el reproche a la línea editorial de medios y periodistas opositores y provocó notables realineamientos políticos en un sector que cultivaba el mito de la objetividad. Como saldo de la llamada “batalla cultural”, ese mito fue demolido.

Por otro lado, el testimonio directo de los actores que se organizaron y movilizaron –a favor y en contra– de la política de medios del kirchnerismo es valioso pero, por definición, es subjetivo y cortoplacista. Muchos analistas se contagiaron del discurso de los actores, elevando al rango de diagnóstico lo que no es sino sensación y subjetividad. Con exaltación, parte de los escritos sobre la política de medios del kirchnerismo reduce doce años a una gesta emancipatoria de un modelo sostenido por convicciones democratizadoras contra los monopolios de la palabra o, por el contrario, a una regresión autoritaria y censora conducida por un matrimonio que logró someter a todos los poderes estatales a su manía despótica.

### **Cambiamos: economía política de los decretos de Macri**

Los decretos dispuestos por Macri, en particular el DNU 267/15, revelan una noción conservacionista, anticoncurrencial, proteccionista y alentadora de una mayor concentración del sistema de producción y circulación de información.



La concepción es conservacionista porque descansa en la ilusión de que la situación del mercado en la actualidad podrá congelarse y porque uno de los pocos obstáculos que mantiene es al ingreso de capitales extranjeros (excepto los que ya operan en el sector y los alcanzados por el Tratado de Reciprocidad Comercial con EEUU firmado durante el

primer gobierno de Carlos Menem y prorrogado desde entonces) y, en este último sentido, es proteccionista.

La concepción es anticoncurrencial y promotora de mayor concentración porque:

1. al prorrogar todas las licencias actuales impide la apertura de concursos que generen competencia y oxigenen el sistema con rotación e ingreso de propuestas superadoras. Con ello, se obtura la posibilidad de ingreso de nuevos actores por vía legal, es decir que provocará el ingreso por vías poco ortodoxas o no legales. Así, el DNU 267 retoma una tradición que se remonta a la vieja Ley de Radiodifusión 22285 de 1980, que al vedar el acceso de empresas gráficas, organizaciones sin fines de lucro y capital extranjero a licencias de medios, produjo la multiplicación de atajos a ese restrictivo marco legal.
2. al eliminar casi todos los obstáculos dispuestos a la concentración del mercado por la ley audiovisual (obstáculos que ya habían sido relajados con la modificación a la ley audiovisual que el propio kirchnerismo impulsó al aprobar la ley de telecomunicaciones de 2014), conduce a una mayor concentración de mercado. Dado que los grupos y empresas ya son muy asimétricos, los más grandes parten con enormes ventajas para incrementar su dominio en el nuevo proceso concentrador.
3. al ignorar los efectos de la concentración como cuello de botella que veda el ingreso de nuevos actores, contradice la regulación de medios vigente en los países que los decretos del gobierno citan como ejemplo (EEUU, Europa, México), donde la política del sector se ocupa intensamente de evitar barreras de entrada como la concentración con el fin de estimular la innovación, la competencia y el estímulo de acceso a estos sectores.
4. produce un perjuicio al sector que, con la señal de una política pública supuestamente orientada a protegerlo del ingreso de competencia, carecerá de incentivos para afrontar la globalización y la convergencia tecnológica y de usos sociales (por ello es, además, proteccionista).
5. la anulación de la competencia en simultáneo con el ingreso al mercado de telefonía fija y móvil por parte de los operadores de cable (y la promesa de la regla inversa para dentro de dos o tres años, es decir, que las telefónicas brinden tv cable) representará en el corto plazo beneficios para los usuarios y consumidores en las ciudades grandes donde actúan los cableoperadores de mayor tamaño (Cablevisión, Supercanal y Telecentro, principalmente), que accederán a paquetes triple play con ofertas que deberían mejorar los abultados precios por servicios que hoy cotizan por separado (telefonía, tv cable e Internet) y, eventualmente, a combos de cuádruple play (con telefonía móvil). Pero la concentración excesiva, lejos de beneficiar a los consumidores, los perjudica. La relación entre precios y calidad de servicios en el hiper concentrado mercado de telefonía móvil o los efectos en los precios del no menos concentrado mercado de tv paga son pruebas nítidas de que el descontrol regulatorio no es sólo una cuestión de derechos (a la libertad de expresión), sino además un serio trastorno económico. El sector de tv paga en la Argentina atestigua prácticas de precios predatorios por parte de grandes operadores para eliminar competencia, para luego gestionar ese mercado en detrimento de usuarios y consumidores.
6. la apertura de telefonía a las cableras y del cable a las telefónicas generará distorsiones por la asimetría no sólo entre mercados sino intra-mercados. No todos los grupos de medios operan en tv cable, siendo este mercado el más rentable del sector audiovisual, ni pueden realizar subsidios cruzados desde el cable a otras

actividades menos lucrativas. Además, no todos los cableros podrán afrontar la inversión para tender redes de telecomunicaciones y el gobierno no parece dispuesto a facilitar la interconexión de los más chicos a las redes de los más grandes. Actores asimétricos con una ley que no se hace cargo de esas asimetrías derivan en la tentación de abusos de posición dominante. La concepción del DNU 267 descansa en una suerte de vacío dogmático en donde no existen estas “imperfecciones” ni prácticas abusivas.

7. mientras que se alienta la concentración y se eliminan límites a los cruces entre mercados, uno de los pocos actores con poder local (aunque escasa proyección a nivel nacional), las cooperativas, como prestadoras de servicios públicos, son discriminadas frente a los grupos con posición dominante pues para gestionar servicios convergentes deben someterse a un examen de la intervenida área de “defensa de la competencia” de la que está eximido el resto de los operadores.

La concentración es definida por el crecimiento en la incidencia de las mayores empresas de una actividad económica en su cadena de valor: a mayor presencia de una empresa, menor incidencia del resto (De Miguel, 2003). En un proceso creciente de concentración, cada vez son menos las empresas que controlan la mayor parte del volumen total de un mercado. En América Latina la concentración infocomunicacional es particularmente significativa (Becerra y Mastrini, 2009).

La política expresada en los decretos de Macri aspira a restaurar la regulación y la estructura del sector a una época en que el órgano de aplicación dependía directamente del Poder Ejecutivo y los grupos dominantes en medios y telecomunicaciones gozaban de la ausencia total de contraprestaciones de interés público vigentes en Estados Unidos, Europa o México, tales como regulación de precios; pautas de *must carry* y *must offer* para que los operadores de redes no discriminen los contenidos de sus competidores en contenidos y a la vez dejen a sus competidores de redes acceder a sus contenidos; reglas de concentración cruzada con otros mercados; salvaguardas contra la apropiación exclusiva de derechos de transmisión de eventos de interés público; obligaciones de interconexión con las redes de transporte (de telefonía, tv cable e Internet); producción de contenidos locales o financiamiento de producciones independientes o comunitarias, entre otras.





El aliento a una mayor concentración de los medios y las telecomunicaciones plantea además problemas que pueden diferenciarse analíticamente en dos niveles (pues, en la realidad, se complementan):

1. Problemas asociados al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Tal como afirmó la Corte Suprema de Justicia argentina en su fallo que avaló la constitucionalidad de la ley audiovisual, el debate público y la libertad de expresión conducen a cuestionar la concentración de medios. De hecho, recuperando la doctrina interamericana de Derechos Humanos, la Corte recuerda que una de las amenazas indirectas a la libertad de expresión del conjunto social es la concentración de medios y tecnologías de la información en pocas manos.

Las premisas de la posición del Sistema Interamericano de DDHH, y en especial de la Relatoría de Libertad de Expresión, recogen importantes fundamentos de dos tradiciones filosóficas: la liberal y la del debate público robusto. Pilares de ambas son la Declaración Universal (artículo 19º) y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (artículo 13º), según las cuales la circulación de información (la búsqueda, recepción y difusión de información), el derecho a la opinión y a la crítica y la pluralidad de contenidos, son condición para la calidad y el estatuto democráticos de la sociedad.

Ahora bien, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2000) precisa los términos de referencia para el SIDH al mismo tiempo que contiene una controversia en sus propios términos. El principio 12 dice:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho de la

libertad de información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deber ser exclusivas para los medios de comunicación.

En cuanto a la segunda parte del principio 12, que señala que la aplicación de leyes anti concentración sería la vía ideal para impedir prácticas anticompetitivas en los sistemas de medios, se prestó a numerosos debates (ver Loreti, 2009), ya que también destaca que estas leyes no deben ser de aplicación exclusiva para los medios. Por ello, la Relatoría para la Libertad de Expresión aclaró en 2004 que

la última frase debe leerse e interpretarse integralmente tomando en cuenta el objeto y fin del principio 12, el mismo que enfatiza la inconsistencia de los monopolios y oligopolios en los medios de comunicación social con la libertad de expresión y los parámetros democráticos que aseguran una distribución equitativa en la propiedad de los mismos. El principio 12 fundamenta su lógica en el entendimiento que si los monopolios y oligopolios existen en los medios de comunicación social, solo un pequeño número de individuos o sectores sociales podría ejercer control sobre las informaciones que se brindan a la sociedad. De esta forma los individuos podrían verse privados de recibir información proveniente de otras fuentes. En este sentido, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA considera que esta provisión no limita en manera alguna la obligación del Estado de garantizar a través de la legislación la pluralidad en la propiedad de los medios, por cuanto los monopolios y oligopolios “conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho de la libertad de información de los ciudadanos”. Sin embargo, la Relatoría considera que el marco del derecho de la competencia en muchas ocasiones puede resultar insuficiente, particularmente en cuanto a la asignación de frecuencias radioeléctricas. No se impide entonces la existencia de un marco regulatorio antimonopólico que incluya normas que garanticen la pluralidad atendiendo la especial naturaleza de la libertad de expresión. En todo caso, a la luz del principio 12 los Estados no deben adoptar normas especiales bajo la apariencia de normas antimonopólicas para los medios de comunicación que en realidad tienen como propósito y efecto la restricción de la libertad de expresión.

Además, dado que la concentración del mercado no provee diversidad (no es su mandato) sino mercantilización, entretenimiento masivo y lucro a gran escala (el mandato de los accionistas de los conglomerados, ya que no son filántropos, es precisamente maximizar beneficios), es obligación del Estado proveer por un lado regulación que limite la tendencia inherente a los mercados a concentrarse, por otro medios auténticamente públicos (no gubernamentales) que representen perspectivas y puntos de vista que no tienen espacio en medios comerciales y alienten la deliberación y el cruce de ideas diversas y, por último, políticas para garantizar el acceso del sector sin fines de lucro a los medios (ver Fiss, 1986).

## 2. Paradoja de la “apertura anticoncurrencial”:

La anulación de límites a la concentración cruzada, percibida por los actores de la industria como una apertura no puede beneficiar a todos y deriva en “ganadores y perdedores”, como señaló el dueño y director de Perfil, Jorge Fontevicchia (2016). No sólo porque la dinámica general de los mercados infocomunicacionales conduce al oligopolio y a la conformación de cárteles, con la excepción de algunos de los sistemas en donde la intervención estatal es marcada. Esta tendencia repercute incluso en una



lucha entre los propios actores privados de cada sector económico, de acuerdo con su envergadura. En el caso paradigmático de las telecomunicaciones, las diferencias suscitadas por la tarifa de interconexión que los prestadores de la red básica cobran a los operadores de servicios sin red, a modo de peaje, forman el nudo de una batalla que no tiene fronteras. Lo mismo ocurre con la apropiación de derechos de transmisión de contenidos de interés general en señales que poseen los dueños de las redes de tv cable y que son usados como estrategia anticompetitiva para eliminar competencia. Por supuesto, la mayor escala de los grupos más grandes los coloca, en ausencia de regulación legal que atempere abusos de posición dominante, en mejores condiciones para sacar ventajas sobre el resto del mercado. La subordinación de un conjunto de actores a la predominancia de unos pocos produce un círculo que se retroalimenta, incrementando la fortaleza de esos pocos que captan los mejores recursos del sector; por lo tanto, uno de los efectos de la concentración es que reduce la significación del resto de actores de ese sector de actividad.

De este modo, el dogma de la relajación o eliminación de límites a la propiedad en medios y telecomunicaciones disimula la potencia de la regulación del mercado (Torres López, 2004). Si no regula el Estado, la propiedad es regulada por los actores más potentes del mercado. A diferencia del enfoque moral o consignista, hay pues otra manera de considerar la concentración de medios y es como una regulación de facto (Zallo, 1988; Fox y Waisbord, 2002). Su estudio revela intereses en pugna, conflictos legales, económicos y políticos y enfrentamiento entre actores (no siempre privados, cabe añadir).

Entre los efectos de la concentración de la propiedad en medios de comunicación se constatan, con distintos niveles de concreción:

- reducción de fuentes informativas (menor pluralidad de emisores);
- relativa homogeneización de géneros y formatos;
- unificación de línea editorial en temas sensibles;
- resistencia de los grupos más concentrados a desempeñar funciones de servicio público o a brindar acceso a facilidades esenciales de sus redes cuando se regula en tal sentido;
- conflictos de intereses por parte de los grupos concentrados que influyen en información socialmente relevante de otros mercados (como alimentos y bebidas, o sistema bancario) en los que estos grupos tienen interés directo o indirecto a través de asociaciones o para dañar competencia con intereses en esos mercados;
- desarrollo de un sistema de apropiación de derechos exclusivos en el espectáculo o deportes;
- centralización geográfica de la programación y de la producción de contenidos;
- autocensura de los trabajadores (ambiente precario para la libertad de expresión).

La etapa que abrió el gobierno de Macri con sus decretos (en particular el DNU 267), demandará nuevos exámenes sobre la concentración como arquetipo de regulación de facto del sector que produce, transporta, comercializa y exhibe los flujos masivos de información y comunicación y que, en consecuencia, troque la parte importante de la organización social.

## **Forma y fondo**

Como se señaló, los decretos -en particular el DNU 276/15- modifican leyes discutidas, tramitadas y aprobadas por el Congreso en 2009 y 2014. La primera de ellas, audiovisual (mal llamada “ley de medios” ya que no regula ni medios gráficos ni Internet) fue objeto de debates y controversias sociales y políticas y logró apoyos legislativos que excedieron a la fuerza que la impulsó, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner que, tras lograr su aprobación, aprovechó las resistencias del grupo Clarín como excusa para realizar una aplicación incompleta y sesgada de la norma.

¿Cuestión de formas? El método elegido por Macri para demoler la regulación audiovisual kirchnerista contrasta con el reclamo del actual elenco gobernante cuando era oposición. Entonces abogaba por consensos amplios en temas que refieren a la libertad de expresión y a los medios y tecnologías de la información, entendiendo que el kirchnerismo operaba con criterio faccioso. Aquel reclamo contradice la vía expresa del decreto. Porque ¿desde cuándo un decreto es más eficaz para construir legitimidad que una ley?



Además, la fórmula de los decretos le agrega incertidumbre e inestabilidad a la posibilidad de construcción de políticas públicas en un área sensible por razones políticas y económicas: a partir de ahora todo nuevo gobierno (e incluso un mismo gobierno después de reestructurar el gabinete o conjurar alguna crisis política) podrá alegar que lo hecho en el anterior está mal y cargarse leyes y regulaciones vía decreto: es decir que Macri habilita un camino para que su sucesor deshaga el primer día de gestión todo lo que él edifique. La tentación del refundacionismo combinada con las fortalezas extraordinarias con las que se dotó por ley al poder presidencial durante las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner se combinan para erosionar la mítica idea de “políticas públicas” o “políticas de Estado” que trasciendan más allá del mandato de gobierno.

Paradójicamente, los sucesivos cambios introducidos hasta ahora por la presidencia de Macri invocan legitimidad y consenso pero se realizan en ausencia de diálogo previo

con fuerzas políticas y sociales (que no sean sólo los protagonistas más grandes de la industria) y desembocan en mayores competencias del Poder Ejecutivo y en una resolución revanchista que mira obsesivamente el pasado reciente como referencia y justificación. Si esa estrategia es eficaz en el primer mes de mandato presidencial, difícilmente lo sea a mediano plazo. Hasta ahora, como ordena el recurso de apelación a la “pesada herencia”, el recuerdo de abusos, torpezas, limitaciones e inconsistencias del kirchnerismo legitima las acciones de sus sucesores. No obstante, gobernar vía decreto es arriesgado y peculiar, sobre todo por un partido que prometía mayor calidad institucional y respeto a la división republicana de poderes pero que carece de mayoría en el Congreso y no tiene fuerza social masiva organizada como respaldo.

### **Autoridad**

En nombre de la no discrecionalidad, criticando la política discriminatoria con la que el kirchnerismo gestionó los órganos reguladores dispuestos por esas leyes y la ausencia de preparación de las anteriores autoridades, Macri crea a espaldas del Congreso un ente que responde sólo al Poder Ejecutivo, al que el presidente puede remover sin causa, donde el gobierno tiene amplia mayoría de un Directorio cuyos integrantes tampoco deben acreditar competencia en la materia. Si bien no se trata del viejo COMFER intervenido, en la subordinación al presidente se le parece bastante.

La definición, dependencia y alcances del ENaCom como nueva autoridad regulatoria contradice lo dispuesto en los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En particular, los estándares establecen que:

1. La autoridad de aplicación y fiscalización debería ser un órgano independiente y autónomo del poder político y económico y 2. La autoridad de aplicación y fiscalización debe proceder de modo transparente y respetuoso del debido proceso.<sup>[2]</sup> Además, al crear el ENaCom el DNU 267 desoye el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en octubre de 2013 –cuando validó la plena constitucionalidad de la ley audiovisual- amonestó al kirchnerismo en un *obiter dictum* por la falta de independencia de la AFSCA. Además, todas las experiencias regulatorias de los países reivindicados por el actual gobierno como modelos de gestión de la política audiovisual y telecomunicaciones están sostenidas en una autoridad regulatoria con amplio margen de autonomía del gobierno. Los decretos de Macri hacen caso omiso a esa contradicción.

Lo que esta peculiar alianza ventila no es la consigna de la “convergencia” o la presunta obsolescencia de la ley audiovisual (cuyo artículo 47 prevé actualizaciones fruto de los cambios tecnológicos), sino la “seguridad jurídica” que a los actuales licenciarios les otorga una nueva prórroga de los títulos que ya habían sido generosamente renovados, también por decreto, por el expresidente Néstor Kirchner (DNU 527/2005) y la habilitación a transferirlos casi sin intervención estatal, estimulando así la compra y venta de licencias.

### **Conclusiones**

Los primeros cien días de Mauricio Macri en la presidencia fueron explosivos para el sector de medios y comunicaciones. Aunque sea tentador sesgar la interpretación acerca de quiénes son los alcanzados por la explosión, creyendo que sólo perjudica a los medios kirchneristas, su repercusión es mucho mayor.

Las variables que condicionan el nuevo escenario son tres: las nuevas reglas de juego que, vía decreto, allanan mayores niveles de concentración y cruces internos; la sequía en el hasta hace poco profuso manantial de publicidad oficial para medios y productoras oficialistas; y las tendencias marco de retracción económica, aceleración inflación, despidos en algunos sectores y fuerte ajuste de las tarifas de los servicios públicos que impactan en el nivel de actividad y crecimiento. Estas tres variables se combinan en una fórmula que es fulminante para algunos grupos y es buen presagio, en el corto plazo, para otros.

Uno de los capítulos decisivos de la ley audiovisual, incumplido por el kirchnerismo, aludía a la adecuación de los grupos concentrados a la norma. El nuevo gobierno cambia el objetivo de la política estatal: en lugar de adecuar los grupos a la ley, adecua la ley a la estructura y necesidades de los principales grupos.

Este artículo expone las limitaciones de la política explicitada e insinuada en los decretos de Macri. Se trata de un modelo conservacionista, anticoncurrencial, proteccionista y alentador de una mayor concentración del sistema de producción y circulación de información.

El modelo conduce a un duopolio o, en el mejor de los casos, un oligopolio de muy escasos grandes conglomerados con el provecho, en el corto plazo, de que los medianos y pequeños actores podrán vender sus activos a los más grandes en mejores condiciones dada la extensión del plazo de explotación de licencias y la habilitación de transferirlas sin obstáculos administrativos dispuesta en el DNU 267.

Los conglomerados con redes de transporte de servicios de telecomunicaciones, tv cable y conectividad a Internet (Telefónica, Clarín, Vila-Manzano, Telecentro) junto a los principales grupos editoriales (La Nación, Perfil), viven la convulsión del mercado con expectativas, mientras que el resto de los medios dedicados a la producción de contenidos padece una fragilidad endémica que hace crisis. Esa fragilidad los hace orbitar en torno del financiamiento político o del mecenazgo de capitales que los usan para lubricar otros negocios. Así, una turbulenta actividad de compra y venta de medios conmueve a los grupos de tamaño mediano y pequeño de empresas gráficas, radios y señales de tv de pago.

La política exhibe un diagnóstico inconsistente que pretende disimular su inconsistencia con lógica voluntarista y con la cesión de las principales variables regulatorias a los grupos hoy dominantes del sector de medios y telecomunicaciones. Pero estos grupos no pueden convivir en armonía dados sus intereses contradictorios (y, en algunos casos, mutuamente excluyentes) en varios eslabones de la cadena de producción, transporte, comercialización y exhibición final de flujos de comunicación; ni su actual dominio puede dilatarse por actos voluntarios ni de regulación legal, toda vez que su posición sufre el apremio de otros conglomerados de operación global que desafían los principios conceptuales, políticos y económicos de la regulación dispuesta hasta ahora por Macri.

Lo “nuevo” de la política de Macri en el sector es que a los dueños de redes de tv por cable les abre la barrera de las telecomunicaciones. Pero en lugar de aprovechar el impulso para repensar integralmente el funcionamiento de un sector excesivamente

concentrado, dependiente del apoyo estatal (que no es sólo económico) y amenazado por nuevos actores globales más dinámicos e innovadores, pretende restaurar la regulación y la estructura del sector al año 2008, cuando el órgano de aplicación dependía directamente del Poder Ejecutivo y los grupos dominantes en medios y telecomunicaciones gozaban de la ausencia total de contraprestaciones de interés público vigentes en Estados Unidos, Europa o México, tales como regulación de precios; pautas de *must carry* y *must offer* (ver Loreti et al., 2016) para que los operadores de redes no discriminen los contenidos de sus competidores en contenidos y a la vez dejen a sus competidores de redes acceder a sus contenidos; reglas de concentración cruzada con otros mercados; salvaguardas contra la apropiación exclusiva de derechos de transmisión de eventos de interés público; obligaciones de interconexión con las redes de transporte (de telefonía, tv cable e Internet); producción de contenidos locales o financiamiento de producciones independientes o comunitarias, entre otras.

La puja entre dos gigantes, Telefónica y Clarín, ordena el paisaje de un sector que, casi sin frenos regulatorios, exhibirá mayor concentración. La competencia invocada por el gobierno es un artificio que colisiona con la creación de barreras de entrada a nuevos competidores. En un ecosistema de medios tradicionales, con la separación tecnológica, económica y de usos sociales entre medios y telecomunicaciones, esta barrera tenía una eficacia y una solidez que se desvanece con el presente y futuro de un sector infocomunicacional digital que revela alteraciones en las fases de producción, edición, almacenamiento y distribución de comunicación, así como en las demandas y usos sociales crecientemente desprogramados.

Como incubadora de cambios, la verdadera convergencia y la cultura digital son observadas con recelo por los conglomerados cuyo próspero presente no es sino la acumulación de condiciones de mercado anteriores. A su vez, al ser tributario de la influencia directa de esos actores industriales, el enfoque del gobierno de Macri hasta ahora tampoco da muestras de comprender la magnitud del desafío regulatorio que, por conducir el Estado, debe afrontar.

### Referencias bibliográficas

Arsenault, Amelia y Castells, Manuel. (2008). The structure and dynamics of global multi media business networks. En *International Journal of Communications*, N° 2, IJoC, University of Southern California Annenberg, pp. 707-748.

Becerra, Martín. (2015a). *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Becerra, Martín. (2015b). Recalculando: seis años de la ley audiovisual. Disponible en: <https://martinbecerra.wordpress.com/2015/10/09/recalculando-seis-anos-de-la-ley-audiovisual/>

Becerra, Martín, Marino, Santiago y Mastrini, Guillermo. (2012). *Cartografía de los medios digitales en Argentina*. Mimeo, disponible en:

<http://es.scribd.com/doc/131089231/Argentina-Mapping-Digital-Media-Castellano>

Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo. (2009). *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.

Chequeado. (2013). *¿Cuántas licencias entregó la AFSCA y a quiénes?*. Disponible en: <http://chequeado.com/el-explicador/1839-icuantas-licencias-entrego-la-afsca-y-a-quienes.html>

De Miguel, Juan Carlos. (2003). Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia. En Bustamante, Enrique (coord.). *Hacia un nuevo sistema mundial de*

*comunicación: las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Gedisa, pp. 227-256.

Fiss, Owen. (1986). Free speech and social structure. En *Iowa Law Review*, N° 71, Iowa College of Law, pp. 1405-1425.

Fontevicchia, Jorge. (2016). El future de los medios. *Perfil*, 2 de enero de 2016. Disponible en:

<http://www.perfil.com/columnistas/El-futuro-de-los-medios-20160102-0001.html>

Fox, Elizabeth y Waisbord, Silvio (eds.). (2002). *Latin politics, Global media*. Austin: University of Texas Press.

Loreti, Damián, de Charras, Diego y Lozano, Luis. (2016). Tv o no tv, esa es la cuestión. En *Página 12*, 26 de marzo de 2016. Disponible en:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-295456-2016-03-26.html>

Loreti, Damián. (2009). A propósito del Principio 12 y la regulación sobre radiodifusión y otros servicios de comunicación audiovisual. En *Revista Cejil*, Año IV, N° 5. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24250.pdf>

Marino, Santiago, Mastrini, Guillermo, Becerra, Martín, Rubini, Carolina y Espada, Agustín. (2015). Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina. Licencias, autorizaciones, permisos y fondos concursables. Programa de Investigación “Industrias culturales y espacio público: comunicación y política en la Argentina” y Maestría en Industrias Culturales, Políticas y Gestión Universidad Nacional de Quilmes, mimeo. Disponible en:

<https://martinbecerra.files.wordpress.com/2015/10/diagnostico-sin-lucro-unq-icep-octubre-2015.pdf>

Mastrini, Guillermo (ed.). (2009). *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. Buenos Aires: La Crujía.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de OEA. (2000). Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios. Organización de los Estados Americanos, mimeo. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de OEA. (2000). Violaciones indirectas a la libertad de expresión: el impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social. Organización de los Estados Americanos, mimeo. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/medios/concentracion%20en%20medios%20Pages%20from%20Informe%20Anual%202004-3.pdf>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de OEA. (2004). Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2004. Organización de los Estados Americanos, mimeo. Disponible en:

<http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=459&IID=2>.

Torres López, Juan. (2004). *Economía Política*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Zallo, Ramón. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.

[1] Doctor en Ciencias de la Información, Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor titular en la Universidad Nacional de Quilmes y en la UBA. Investigador Independiente en Conicet. Autor de libros y artículos sobre políticas de comunicación y



tecnologías de la información. Blog: <https://martinbecerra.wordpress.com/>. Twitter: @aracalacana. E-mail: [aracabecerra@gmail.com](mailto:aracabecerra@gmail.com)  
[2][http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema\\_interamericano\\_de\\_derechos\\_humanos/index\\_ELERLI.html](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_ELERLI.html)  
Publicado en: [Barajar y dar de nuevo](#)